Arar Commission Policy Review

Further Questions for Public Consultation

October 17, 2005

The Arar Commission Policy Review requests your input on the following questions, which attempt to address with specificity how review of the RCMP's national security activities might operate in various review models.

We invite you to answer any number of the questions, and we urge you to refer to concrete operational and practical examples in answering the questions and citing any advantages or challenges. To assist, we have set out at the end of this document several purely hypothetical situations to which you may wish to refer in answering the questions. These hypothetical situations should not be read as referring to actual events or operations, but are designed to provide a factual context within which to discuss issues about review of RCMP national security activities. When considering the hypotheticals, the issue is not whether the actions are properly taken, or the likelihood of any such fact situation arising. Rather, the issue is what kind of review body, and what powers, would be best to review the activities. As flagged in the questions above, these hypotheticals are designed to raise issues such as the jurisdiction, definition of national security activity, the expertise of the review body, and the extent of possible audit powers. These hypotheticals should not limit the scope or detail of the examples to which you may wish to refer.

Commissioner O'Connor invites written responses to any number of these questions prior to November 7, 2005. Commissioner O'Connor also encourages those who have been invited to appear at the hearings to address any of these questions in their submissions.

Complaints and Audits[1]

1. What is the relative importance of audits and complaints to effective review of RCMP national security activities?

2. Should audits and complaints-investigations be done by the same body? Why or why not? Would the audit function be compromised if the same body did not hear complaints?

---

[1] In this document, "**audit**" means the inspection of activities, procedures, policies etc. to ensure compliance with statutory, constitutional and other standards. It may include an audit for propriety and/or effectiveness. Audits generally include inspection of documents, interviews of personnel and other investigatory procedures. Audits are carried out at the discretion of the review body. They may be thematic; they may be a form of regular review of a specific activity; they may be directed at a specific operation or policy or set of procedures. In carrying out its audits, the review body has full access to the documentation and premises and personnel of the subject agency, subject to limited exceptions. SIRC conducts audits of CSIS activity, for example.

3. If audits and complaints-investigation are not done by the same body should there be information-sharing between the two bodies? If so, what is the best method of information- sharing, and what limits should be placed on this, if any?

Reviewing the RCMP's National Security Activities

4. What expertise does a body reviewing RCMP national security activities require?

   (a) Does it require expertise in policing matters such as the statutes, case law principles and other standards applicable to policing; the use of force; the operations; and the legal powers of the police?

   (b) Does it require expertise in national security matters such as intelligence collection, targeting, investigative techniques, analysis, information retention and sharing of information?

   (c) Is one area more important than the other?

   (d) Does the expertise of a body conducting audits differ from that required for a complaints-investigation body?

5. Review conducted by SIRC is guided in part by criteria set out in the *CSIS Act* (e.g. ss. 12, 19, 21). For example, section 12 of the *CSIS Act* refers to the collection, analysis and retention of information in the following terms:

> The Service (CSIS) shall collect, by investigation or otherwise, to the extent that it is strictly necessary, and analyse and retain information and intelligence respecting activities that may on reasonable grounds be suspected of constituting threats to the security of Canada…

   SIRC may then evaluate information collection by CSIS against the statutory criteria of "strictly necessary."

   (a) What comparable criteria would or should guide an audit of the RCMP's national security activities, including information-gathering or other investigative activities?

   (b) Is the concept of police independence relevant to police targeting decisions in the national security area, and how would this affect audits by a review body for the RCMP's national security activities?

6. Should a review body be concerned with the legality, proportionality or reasonableness of national security police action? How would such standards resemble or differ from standards applied to other RCMP activity, or to CSIS activity? Should there be a difference between evaluation by a review body of RCMP activity that has been authorized by warrant, and activity not authorized by judicial warrant?

7. Complaints against the RCMP are first investigated by the RCMP[2], and then reviewed by the CPC in certain circumstances. Should complaints about RCMP national security activities be investigated by a review body first, rather than by the RCMP as is presently the case?

8. Should the review body for the RCMP's national security activities have access to all relevant documents, including those subject to solicitor-client privilege and police informer privilege? In discussing this, please consider that SIRC, the CSE Commissioner, the Privacy Commissioner and the Information Commissioner all have access, by statute, to documents subject to claims of solicitor-client and police informer privilege, but that CPC does not. Is there a reason these accountability bodies should have access to such privileged materials, but not a body reviewing the RCMP's national security activities? Should the RCMP review body have access to documents subject to Cabinet confidence privilege?

9. Should there be special advocates involved in complaints involving RCMP national security activities, to represent the interests of the individual, challenge claims of national security confidentiality or deal with evidence that cannot be disclosed to the complainant because of national security confidentiality? Or are you of the view that participation by special advocates would be unnecessary or undesirable, and if so, why?

Defining the National Security Activities of the RCMP [3]

10. If complaints-investigations and audits of the RCMP's national security activities are to be carried out by a body separate from the CPC, how should that body's jurisdiction over the RCMP's national security activities, as opposed to the RCMP's other policing activities, be defined? Is it sufficient to define national security activities in terms of terrorism offences and other offences involving threats to the national security of Canada as defined in the *Security Offences Act* (incorporating s. 2 of the CSIS Act)? What about collateral offences (e.g. credit card fraud when a decision is made that a terrorist financing charge would not likely succeed?)

11. Should the national security activities of the RCMP be defined in terms of organizational sub-units, that are explicitly devoted to national security (e.g. INSETs, NSIS, NSOB), or are there reasons the review body's jurisdiction should extend beyond such organizational sub-units? You may wish to consider the hypotheticals set out at the end of this document when answering this question.

12. If the CPC were given enhanced powers (commensurate with SIRC's access to documents and information, for example) to investigate complaints about RCMP national security activities, or if SIRC were given such powers but only with respect to the RCMP's national security activities, would the resultant disparity in

---

[2] With the exception of complaints initiated by the CPC.

[3] In answering these questions, you may wish to refer to the hypotheticals set out at the end of this document, or use other examples.

complaints-processing powers for RCMP activities be acceptable? For example, if the target of an ordinary passport fraud investigation files a complaint, and the target of a national security passport fraud investigation files a complaint, is it acceptable that these complainants would file their complaints with different bodies or with a body that has different powers to deal with the two complaints?

(a) Is there potential unfairness to members of the RCMP if complaints regarding national security activities are dealt with differently than complaints about other policing activities? Should this affect the recommended review mechanism?

(b) Is there potential unfairness to members of the public if complaints regarding national security activities are dealt with differently than complaints about other policing activities? Should this affect the recommended review mechanism?

(c) Is there a potential for forum-shopping (by either members or the public) if RCMP national security activities are dealt with by a different body than other national security activities?

(d) Is there a concern regarding a potential lack of coherence in review standards if RCMP national security activities are dealt with by a different body than other national security activities?

13. In the course of a terrorism investigation, the RCMP may have national security reasons for not confirming whether or not a person is a suspect or under surveillance. If complaints respecting the national security activities of the RCMP are dealt with by a different body than complaints about other RCMP activities, the very handling of a complaint by the national security body might in itself confirm that there is a national security aspect. Would this be problematic? Is there a way to avoid confirming that national security issues exist if national security complaints are dealt with by a separate body? Would the main RCMP body still have to remain involved to avoid such confirmation (e.g., in correspondence with or interviews of the complaint)? Would this be unduly duplicative?

Issues Arising from Joint Reviews of RCMP and CSIS and of other Police Forces

14. If one body reviews both RCMP national security activities and CSIS activities, is there a concern that the review body will inadvertently or deliberately share information from the RCMP to CSIS or vice versa (sometimes referred to as "cross-contamination.")? Is there an advantage to such information-sharing by the review body? Is it problematic? Why or why not? Are there elements in the design of a review body which might protect against these concerns? On the other hand, would the protective steps themselves compromise the effectiveness of review?

15. How would a review body deal with integrated activity? What should happen if an audit of or an investigation of a complaint about the RCMP's national security activities leads to another agency i.e. CSIS, CSE, CBSA, OPP, Toronto Police Service?

Super-Agency Review Model

16. A number of submissions to this Commission have suggested that a "super-agency" be established to review all national security activities of the federal government. The Privy Council Office has advised the Commission that the following are the federal "departments and agencies associated with security and/or intelligence"[4]:

Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC)
Canadian Security Intelligence Service (CSIS)
Royal Canadian Mounted Police (RCMP)
Canada Border Services Agency (CBSA)
Department of National Defence (DND)
Communications Security Establishment (CSE)
Privy Council Office (PCO)
Transport Canada (TC)
Canadian Air Transport Security Authority (CATSA)
Foreign Affairs Canada (FAC)
Citizenship and Immigration Canada (CIC)
Justice Canada
Canadian Coast Guard (CCG)
Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC)
Canada Revenue Agency (CRA)
Health Canada (HC)
Public Health Agency of Canada (PHAC)
Canadian Food Inspection Agency (CFIA)
Agriculture and Agri-Food Canada (AAFC)**
Canadian Nuclear Safety Commission (CNSC)
Environment Canada (EC)
Natural Resources Canada (NRCan)
Treasury Board Secretariat (TBS)
Department of Finance

(a) Which of these agencies and departments are involved in "national security"?

(b) Would a super-agency have review jurisdiction over all national security activities of all of these bodies? If not, how should the super-agency's jurisdiction be defined? If so, how would the national security activities of each of these bodies be defined?

---

[4] PCO Background Document available upon request from the Commission.

(c) Would a super-agency's work be primarily driven by complaints or should it include audits?

(d) How would the role of a super-agency compare with the role of the Auditor General?

(e) How would an audit function over these agencies and departments differ from the Privacy Commissioner's audit functions (see *Privacy Act*, ss. 36 (review of exempt banks) and s. 37 (review for compliance by government institutions with ss. 4-8 of the *Privacy Act*)? How would a complaints function differ from the complaints function carried out by the Privacy Commissioner?

(f) Would the audit and complaint functions be different with respect to agencies and departments that have extensive national security intrusive/coercive powers (e.g. the RCMP and CSIS rather than Citizenship and Immigration Canada or the Department of Finance)?

(g) How would an audit or complaint function of a super-agency relate to the Canadian Human Rights Commission's mandate?

(h) Would a super-agency review for legality of the activities being reviewed or for some other criteria?

(i) What would happen to SIRC and to the CSE Commissioner's offices? How would the national security activities of the RCMP subject to the super-agency's jurisdiction be defined, and how would matters be referred back and forth from the CPC?

(j) Would the super-agency report to Parliament?

Coordinating Review Among Three Agencies

17. One proposal is that one body should review all RCMP activities, including national security activities, SIRC should review CSIS activities, and the CSE Commissioner's office should review CSE activities. This would be supplemented by the creation of a new coordinating body, composed of the CSE Commissioner and the Chairs of SIRC and the RCMP review body, and a limited number of staff, which would coordinate integrated review and deal with common issues. Essentially, it would identify integrated activities that require integrated review and task their respective bodies to carry out such review, and it would discuss common issues. This would preserve the ability of each direct review agency to develop an expertise in the methods of operation, statutes, administrative policies and culture of each agency under review. Is this a viable alternative to a super-agency?

18. Does your view differ about such a coordinating body if it is established as an autonomous and more substantial body, with different members than SIRC, CSE

Commissioner's office and the RCMP review body; and with the mandate, staff, capacity and powers to carry out its own investigations of integrated activities?

19. Are there other alternatives to these models or to a super-agency, such as statutory mechanisms to allow for information-sharing and joint investigations among review bodies?

HYPOTHETICAL SITUATIONS – NATIONAL SECURITY REVIEW

We set out below four purely hypothetical situations to which you may wish to refer in answering the questions. These hypothetical situations should not be read as referring to actual events or operations, but are designed to provide a factual context in which to discuss issues about review of RCMP national security activities. When considering the hypotheticals, the issue is not whether the actions are properly taken, or the likelihood of any such fact situation arising. Rather, the issue is what kind of review body, and what powers, would be best to review the activities. As flagged in the questions above, these hypotheticals are designed to raise issues such as the jurisdiction, definition of national security activity, the expertise of the review body, and the extent of possible audit powers. You may also wish to use other examples.

Hypothetical #1: Use of Force in National Security Entry and Arrest

Following a twelve-month investigation conducted by an RCMP-led INSET based in Ontario, using information collected from numerous domestic and foreign agencies, charges are laid under sections 465(1)(c) (conspiracy to commit an indictable offence) and 83.18 (participation in activity of terrorist group) of the *Criminal Code*. The charges related to facilitation of terrorist activity in Canada. The RCMP works jointly with the Toronto Police Service. The RCMP INSET develops the operational plan and obtains the arrest warrant. Toronto Police Service members, under the direction of the RCMP INSET, assist in securing and entering the premises. The RCMP members arrest the individual. The entry is forcible, and there is damage to the property. Present in the house are the suspect and his wife. A complaint is made regarding inappropriate use of force and damage to property. The position of the RCMP is that the use of force was reasonable in the circumstances.

Hypothetical #2: Internationally Protected Persons Mandate

An important international treaty negotiation is to be held in Ottawa. A number of heads of state will be attending in Canada. The RCMP (Protective Operations Directorate) has invested a significant amount of time in developing an operational plan for security of visiting diplomats and politicians, which has both tactical and strategic elements. In preparing the operational plan, the RCMP (Protective Operations Directorate) obtain threat assessment and country/political background information from the PCO International Assessment Secretariat, CSIS, and DND. They also draw widely on other RCMP resources, as well as contacts with municipal and provincial police forces and police informants to develop background information on the local criminal threat environment. The tactical aspects of the operational plan involve, where necessary, deployment of police dogs, use of pepper spray and rubber bullets.

One week before the treaty negotiation conference, the RCMP receive information from a credible confidential source of a specific threat to the life of a visiting head of state of a country engaged in civil war and suspected of state participation in terrorism. The source identifies the country's opposition leader as the perpetrator of the death threat. Because of the threat, the RCMP launch an investigation and assign an officer to monitor the

activities of that country's opposition leader for the week prior to the treaty negotiation conference. The country's opposition leader has dual citizenship and is at the time in Vancouver.

There is an anti-globalization demonstration the first day of the treaty negotiation conference. Force is used by the RCMP in response to certain actions by protestors.

After the treaty negotiation conference is over, complaints are made regarding both the monitoring of the opposition leader's activities, and the use of force in response to the anti-globalization demonstration.

Hypothetical #3: Simultaneous Take-Down, Immigration Context with Terrorist Concerns

CBSA investigators are investigating concerns with an immigration fraud ring in Vancouver. RCMP Immigration and Passport Section are consulted and commence an investigation. The investigation focusses on the following charges: dealing in and possession of forged documents used for the purpose of immigration (*Immigration and Refugee Protection Act*, s. 122; forging of passports and possession of forged passports, *Criminal Code* s. 57; fraudulent use of certificates of citizenship, *Criminal Code* s. 58; participation in a criminal organization, *Criminal Code* s. 467.1; conspiracy, *Criminal Code* s. 465). The RCMP's investigation reveals that a number of identified individuals, all males between the ages of 18 and 25, have identical travel patterns to source countries for terrorism, apparent links to two proscribed groups, and irregularities in their immigration documents that are known to be common among such groups. RCMP Immigration and Passport, consult with the INSET regarding concerns about extremist criminal activity. RCMP INSET members assist RCMP Immigration with interviews of three suspects. The RCMP asks for assistance from U.S. authorities regarding background checks of suspects who had previously studied in the U.S. The investigation continues. Eventually a decision is made to lay immigration charges, and the RCMP develops and executes an arrest plan, with CBSA participation. Local law enforcement and the RCMP's Immigration Task Force assist in the simultaneous take-down of ten individuals.

Hypothetical #4: Credit Card Fraud

Local RCMP members in Saskatchewan are investigating identity theft/credit card fraud allegations. The investigation continues over a period of several months. The RCMP identify four suspects, all of whom are Muslim. Techniques used to perpetrate the identity theft and fraud, and the goods purchased, are known to be common among certain proscribed groups. Surveillance also reveals links with certain suspected extremists in the United States. The RCMP become suspicious of potential terrorist financing aspects..Local RCMP members inform the NSIS of their suspicions. The NSIS takes over the investigation with direction from Headquarters. The NSIS investigation continues for some time, and includes requests for information from CSIS, CBSA, CIC and certain American agencies regarding the four individuals. The NSIS concludes that

there are no terrorist financing links, and the investigation is returned to the local detachment. Eventually the four individuals are charged with fraud.

List of Issues For Public Consultation

AS OF JUNE 17, 2004

1. How should the Commissioner define the "RCMP activities with respect to national security"?

2. Is it possible/desirable to separate RCMP "national security" activities from its other activities for the purposes of review?

3. What should be the objectives of "an independent arm's length review mechanism for RCMP activities with respect to national security"?

4. Are the review and accountability mechanisms already in place sufficient to achieve these objectives? Why or why not?

5. How should the Commissioner define the distinction between review and oversight?

6. If the Commissioner were to recommend a new review mechanism,

   a. over what activities/entities should it have jurisdiction?

   b. what functions should it have?

   c. what authority/remedial power should it have?

   d. what should its processes be?

   e. to whom should it report?

   f. to what extent should its reporting be public or classified?

7. How would such a mechanism interact with existing review mechanisms?

8. In what respects are any of the above answers affected by the following concepts, principles and concerns:

   a. Fundamental values such as privacy, equality, civil liberties, human rights, democracy and rule of law

   b. Public safety

   c. National security

   d. Racial profiling, discrimination and other adverse impact on minorities

   e. Concerns about confidential and sensitive information

   f. Co-operation with/from other agencies and countries

   g. Police independence from governmental/Executive direction

h. Accountability

i. Credibility

j. Federalism (jurisdiction over non-federal employees participating in RCMP's national security activities)

k. Sovereignty

l. Government's proposal for a National Security Committee of Parliamentarians (see http://www.psepc-sppcc.gc.ca/national_security/publications_e.asp), a National Security Advisory Council and an advisory Cross-cultural Roundtable on Security (see http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=publications&Sub=natsecurnat&Doc=natsecurnat_e.htm)

Commission Arar : Examen de la politique

Questions supplémentaires soumises à la consultation publique

TRADUCTION

Le 17 octobre 2005

Dans le cadre de son Examen de la politique, la Commission Arar sollicite les points de vue sur les questions suivantes, qui portent spécifiquement sur la façon dont l'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale pourrait s'articuler en fonction de divers modèles d'examen.

Vous êtes invités à répondre à l'une ou l'autre des questions, ou à toutes, et encouragés à utiliser des exemples pratiques et des opérations concrètes dans vos réponses, soulignant les avantages et les défis. Afin de vous aider, nous avons placé à la fin de ce document plusieurs situations purement hypothétiques, qui pourraient servir de cadre à vos réponses. Il faut noter que ces situations hypothétiques ne renvoient pas à des opérations ou à des événements réels, mais qu'elles ont été conçues pour fournir un contexte factuel permettant d'aborder les questions liées à l'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale. En examinant les situations hypothétiques, la question ne porte pas sur l'à-propos des gestes posés ou sur la possibilité que ces situations se concrétisent. Il s'agit plutôt de savoir quel genre d'organisme d'examen, doté de quels pouvoirs, serait le mieux placé pour les examiner. Comme on le souligne, ces situations hypothétiques visent à soulever des questions comme la définition de la sécurité nationale, la compétence et l'expertise de l'organisme d'examen, et l'étendue des pouvoirs de vérification potentiels. Ces situations hypothétiques ne devraient pas restreindre la portée ou l'aspect exhaustif des exemples que vous pourriez vouloir utiliser.

Le commissaire O'Connor vous invite à présenter vos réponses à ces questions par écrit au plus tard le 7 novembre 2005. Le commissaire O'Connor encourage les personnes ou groupes invités à présenter leurs points de vue aux audiences à traiter de l'une ou l'autre, ou de toutes, ces questions dans leurs présentations.

Plaintes et vérifications[1]

1. Quelle est l'importance relative des vérifications et des plaintes dans le cadre d'un examen efficace des activités de la GRC en matière de sécurité nationale?

---

[1] Dans ce document, le terme « vérification » renvoie à l'inspection des activités, procédures, politiques et ainsi de suite, afin d'assurer le respect des normes législatives, constitutionnelles et autres. Elle peut porter sur la pertinence ou sur l'efficacité. En général, les vérifications comprennent l'inspection de documents, des entrevues avec des membres du personnel et d'autres procédures d'enquête. L'organisme d'examen a le pouvoir discrétionnaire de procéder à des vérifications. Celles-ci peuvent être thématiques, prendre la forme d'examens réguliers d'une activité donnée ou porter sur une opération, une politique ou un ensemble de procédures précises. Dans le cadre des vérifications, l'organisme d'examen peut obtenir toute la documentation, et l'accès aux locaux et aux membres du personnel de l'organisme en cause, sous réserve de quelques exceptions. Par exemple, le CSARS se livre à des vérifications de l'activité du SCRS.

2. Les vérifications et les enquêtes faisant suite à des plaintes devraient-elles être réalisées par le même organisme? Pourquoi, et pourquoi pas? La fonction de vérification serait-elle compromise si le même organisme n'était pas chargé d'entendre les plaintes?

3. Si les vérifications et les enquêtes faisant suite à des plaintes ne sont pas réalisées par le même organisme, devrait-il y avoir une mise en commun de l'information entre les deux organismes? Si c'est le cas, quelle serait la meilleure façon d'assurer cette mise en commun de l'information et devrait-on en prévoir les limites, s'il en est?

L'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale

4. Quelle est l'expertise requise d'un organisme chargé d'examiner les activités de la GRC en matière de sécurité nationale?

   a) A-t-il besoin d'expertise en matière de questions policières, comme les lois, les principes établis par la jurisprudence et les autres normes qui s'imposent à ces activités; de l'usage de la force; des opérations; et des pouvoirs que la loi accorde aux forces de police?

   b) A-t-il besoin d'expertise en matière de sécurité nationale, comme la collecte de renseignements, le ciblage, les techniques d'enquête, l'analyse, la conservation de renseignements et la mise en commun de l'information?

   c) Y a-t-il un domaine qui soit plus important que les autres?

   d) En quoi l'expertise d'un organisme de vérification diffère-t-elle de celle requise pour un organisme chargé d'enquêter sur les plaintes?

5. Les examens du CSARS sont circonscrits en partie par les critères énoncés dans la *Loi sur le SCRS* (voir les art. 12, 19 et 21). Par exemple, l'article 12 de la *Loi sur le SCRS* traite de la collecte, de l'analyse et de la conservation de l'information de la façon suivante :

> Le Service (SCRS) recueille, au moyen d'enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire, et analyse et conserve les informations et renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada. [...]

Donc, le CSARS peut évaluer la collecte de l'information réalisée par le SCRS en vertu du critère du « strictement nécessaire » prévu dans la Loi.

a) Quel critère comparable pourrait, ou devrait, être utilisé dans le cadre d'une vérification des activités de la GRC en matière de sécurité nationale, y compris la collecte de renseignements et les autres activités d'enquête?

b) Le concept de l'indépendance policière est-il pertinent lorsqu'il s'agit de décisions concernant le ciblage dans le domaine de la sécurité nationale et quel en serait l'impact sur les vérifications des activités de la GRC en matière de sécurité nationale entreprises par un organisme d'examen?

6. L'organisme d'examen devait-il se pencher sur la légalité, la proportionnalité ou l'aspect raisonnable des actions policières dans le contexte de la sécurité nationale? De quelle façon ces normes ressembleraient-elles, ou différeraient-elles, des normes appliquées aux autres activités de la GRC, ou à l'activité du SCRS? Devrait-il y avoir une différence entre l'évaluation par un organisme d'examen de l'activité de la GRC autorisée par un mandat et de l'activité qui n'a pas été autorisée par un mandat?

7. Les plaintes portées contre la GRC font d'abord l'objet d'une enquête par la GRC elle-même[2], et ensuite par la CPP dans certains cas. Les plaintes visant les activités de la GRC en matière de sécurité nationale devraient-elles d'abord faire l'objet d'une enquête par l'organisme d'examen, plutôt que par la GRC comme c'est le cas en ce moment?

8. L'organisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale devrait-il avoir accès à tous les documents pertinents, y compris ceux qui font l'objet du privilège avocat-client et du privilège des informateurs de police? En discutant de cette question, il y a lieu de tenir compte du fait que le CSARS, le commissaire de la CST, le commissaire à la vie privée et le commissaire à l'information ont tous reçu, dans leurs lois habilitantes, l'accès aux documents faisant l'objet de réclamations de privilège avocat-client ou des informateurs de police, alors que la CPP n'a pas ce pouvoir. Y a-t-il une raison pour laquelle ces organismes de responsabilité auraient accès à ces documents privilégiés, alors que l'organisme examinant les activités de la GRC en matière de sécurité nationale ne l'aurait pas? L'organisme d'examen de la GRC devait-il avoir accès aux documents faisant l'objet du privilège rattaché aux renseignements confidentiels du Cabinet?

9. En cas de plaintes portant sur les activités de la GRC en matière de sécurité nationale, devait-on désigner des avocats spéciaux (« special advocates ») qui représenteraient les intérêts des individus, qui contesteraient les réclamations de confidentialité liées à la sécurité nationale ou qui traiteraient de la preuve qu'on ne peut divulguer au plaignant par suite de la confidentialité liée à la sécurité nationale? Êtes-vous plutôt d'avis que leur participation n'est pas nécessaire, et pourquoi?

---

[2] À l'exception des plaintes déposées par la CPP.

La définition des activités de la GRC en matière de sécurité nationale[3]

10. Si les enquêtes faisant suite à des plaintes ainsi que les vérifications des activités de la GRC en matière de sécurité nationale devaient être confiées à un organisme distinct de la CPP, comment devrait-on définir la compétence de cet organisme sur les activités de la GRC en matière de sécurité nationale, par rapport à ses autres activités policières? Est-ce qu'il suffit de définir la sécurité nationale en termes d'infractions terroristes et autres infractions impliquant des menaces envers la sécurité du Canada, telles que définies dans la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* (qui incorpore l'art. 2 de la *Loi sur le SCRS*)? Qu'en est-il des infractions reliées (par exemple : la fraude en matière de cartes de crédit lorsqu'on constate qu'une poursuite pour financement du terrorisme n'est pas susceptible de réussir)?

11. Les activités de la GRC en matière de sécurité nationale devraient-elles être définies selon ses unités organisationnelles qui sont précisément chargées de la sécurité nationale (par exemple : EISN, SRSN, SDERSN), ou y a-t-il des motifs pour lesquels la compétence de l'organisme d'examen devrait s'étendre au-delà de ces unités? En répondant à cette question, vous pourriez vouloir renvoyer aux situations hypothétiques présentées en fin de document.

12. Si la CPP devait recevoir des pouvoirs accrus (de la nature de l'accès aux documents et aux renseignements qui est accordé au CSARS, par exemple) pour faire enquête sur les plaintes portant sur les activités de la GRC en matière de sécurité nationale, ou si le CSARS se voyait octroyer de tels pouvoirs uniquement lorsqu'il s'agit des activités de la GRC en matière de sécurité nationale, la différence qui en résulteraient entre les pouvoirs liés au traitement des enquêtes portant sur les activités de la GRC serait elle acceptable? Par exemple, si la cible d'une enquête normale portant sur une fraude en matière de passeport dépose une plainte, et que la cible d'une enquête de sécurité nationale portant sur une fraude en matière de passeport dépose aussi une plainte, est-il acceptable que ces plaignants déposent leurs plaintes à des organismes différents ou à un organisme qui n'a pas les mêmes pouvoirs pour traiter des deux plaintes?

    a) Si les plaintes portant sur les activités en matière de sécurité nationale sont traitées de façon différente des plaintes portant sur les autres activités policières, y a-t-il une possibilité que l'équité due aux membres de la GRC ne soit pas respectée? Cet aspect devrait-il avoir un impact sur le mécanisme d'examen recommandé?

    b) Si les plaintes portant sur les activités en matière de sécurité nationale sont traitées de façon différente des plaintes portant sur les autres activités policières, y a-t-il une possibilité que l'équité due aux membres du public

[3] En répondant à ces questions, vous pourriez vouloir utiliser les situations hypothétiques énoncées à la fin du document, ou d'autres exemples.

ne soit pas respectée? Cet aspect devrait-il avoir un impact sur le mécanisme d'examen recommandé?

c) Existe-t-il une possibilité que les membres de la GRC ou les membres du public cherchent à être entendus par l'un ou l'autre des organismes d'examen si les activités de la GRC en matière de sécurité nationale et les autres activités en matière de sécurité nationale sont traitées par un organisme différent?

d) Y a-t-il lieu d'avoir des inquiétudes quant à un potentiel manque de cohérence dans les normes d'examen si les activités de la GRC en matière de sécurité nationale et les autres activités en matière de sécurité nationale sont traitées par un organisme différent?

13. Dans le cadre d'une enquête portant sur des activités terroristes, la GRC peut avoir des motifs liés à la sécurité nationale de ne pas confirmer le fait qu'une personne est un suspect ou qu'elle est sous surveillance. Si les plaintes portant sur les activités de la GRC en matière de sécurité nationale sont traitées par un organisme autre que celui qui traite les plaintes portant sur les autres activités de la GRC, le simple fait qu'une plainte soit confiée à l'organisme s'occupant de la sécurité nationale peut en soi clairement indiquer qu'il y a un aspect lié à la sécurité nationale. Est-ce un problème? Y a-t-il une façon d'éviter de confirmer l'existence de questions liées à la sécurité nationale si c'est un organisme distinct qui traite des plaintes liées à la sécurité nationale? L'organisme principal chargé de l'examen des activités de la GRC devrait-il rester impliqué pour qu'on puisse éviter une telle situation (par exemple, en se chargeant de la correspondance ou des entrevues avec le plaignant)? Ceci créerait-il un double emploi?

Les questions soulevées par un examen conjoint de la GRC, du SCRS et des autres forces policières

14. Si un seul organisme est chargé à la fois de l'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale et des activités du SCRS, peut-on s'inquiéter du fait que l'organisme d'examen pourrait, par inadvertance ou délibérément, causer la mise en commun de renseignements transmis par la GRC au SCRS, ou vice versa (désignée quelques fois par l'expression « contamination croisée »); une telle mise en commun des renseignements par l'organisme d'examen a-t-il des avantages? Crée-t-elle des problèmes? Pourquoi, et pourquoi pas? Y a-t-il des éléments à insérer dans la conception d'un organisme d'examen qui viendraient répondre à ces inquiétudes? Par ailleurs, les mesures de protection pourraient-elles compromettre elles-mêmes l'efficacité de l'examen?

15. Comment l'organisme d'examen traiterait-il des activités intégrées? Qu'arriverait-il si une vérification, ou une enquête faisant suite à une plainte, portant sur les activités de la GRC en matière de sécurité nationale menait aux activités d'une autre agence, par exemple le SCRS, le CST, l'ASFC, la PPO ou le service de police de la ville de Toronto?

Le modèle de la super-agence d'examen

16. Plusieurs des présentations à la Commission ont suggéré la création d'une « super-agence » qui serait chargée d'examiner toutes les activités du gouvernement fédéral en matière de sécurité nationale. Le Bureau du Conseil privé a fait savoir à la Commission que les ministères et agences fédérales qui ont des activités liées à la sécurité ou au renseignement[4] sont les suivants :

Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC)
Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)
Gendarmerie royale du Canada (GRC)
Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)
Ministère de la Défense nationale (MDN)
Centre de la sécurité des télécommunications (CST)
Bureau du Conseil privé (BCP)
Transports Canada (TC)
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA)
Affaires étrangères Canada (AEC)
Citoyenneté et Immigration Canada (CIC)
Justice Canada
Garde côtière canadienne (GCC)
Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE)
Agence du revenu du Canada (ARC)
Santé Canada (SC)
Agence de santé publique du Canada (ASPC)
Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA)
Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC)
Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN)
Environnement Canada (EC)
Ressources naturelles Canada (RNCan)
Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)
Ministère des Finances

a) Parmi ces ministères et agences, lesquels sont impliqués dans les questions de sécurité nationale?

b) La super-agence aurait-elle compétence pour examiner toutes les activités en matière de sécurité nationale de tous ces organismes? Sinon, comment définirait-on la compétence de la super-agence? Si oui, comment définirait-on les activités en matière de sécurité nationale de chacun de ces organismes?

c) L'intervention de la super-agence serait-elle déclenchée surtout par le dépôt de plaintes, ou devrait-elle comprendre aussi des vérifications?

---

[4] Document d'information du BCP, disponible sur demande à la Commission.

d) Comment le rôle de la super-agence se comparerait-il à celui du vérificateur général?

e) De quelle manière la fonction de vérification de ces agences et ministères se démarquerait-elle de celle du commissaire à la vie privée (voir la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, art. 36 (examen des fichiers inconsultables) et art. 37 (contrôle d'application des articles 4 à 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* par les institutions fédérales)? De quelle manière la fonction de traitement des plaintes serait-elle différente de celle qui est confiée au commissaire à la vie privée?

f) Les fonctions de vérification et de traitement des plaintes seraient-elles différentes selon que les agences et ministères ont des pouvoirs de contrainte importants en matière de sécurité nationale (par exemple, la GRC et le SCRS, par rapport à Citoyenneté et Immigration Canada ou au ministère des Finances)?

g) Quel serait le lien à faire entre la fonction d'examen des plaintes ou de vérification d'une super-agence et le mandat de la Commission canadienne des droits de la personne?

h) La super-agence examinerait-elle la légalité des activités en cause, ou utiliserait-elle d'autres critères?

i) Qu'arriverait-il au CSARS et au commissaire de la CST? Comment définirait-on les activités de la GRC en matière de sécurité nationale qui sont de la compétence de la super-agence et de quelle façon les dossiers circuleraient-ils entre la super-agence et la CPP?

j) La super-agence ferait-elle rapport au Parlement?

La coordination des activités d'examen des trois agences

17. Une des propositions porte sur la création d'un seul organisme chargé de l'examen de toutes les activités de la GRC, y compris celles en matière de sécurité nationale, le CSARS examinant toutes les activités du SCRS, et le commissaire du CST examinant toutes les activités du CST. Viendrait s'ajouter un nouvel organisme de coordination, composé du commissaire du CST et des présidents du CSARS et de l'organisme d'examen de la GRC, appuyé par un personnel restreint, qui coordonnerait les examens intégrés et traiterait des questions communes. Pour l'essentiel, cet organisme identifierait les activités intégrées qui devraient faire l'objet d'un examen intégré et il confierait aux divers organismes la tâche de réaliser un tel examen et d'aborder les questions communes. Ceci permettrait de préserver la capacité de chaque organisme d'examen de développer son expertise en matière de méthodes d'opération, de législation, de politiques administratives et de contexte culturel de chacune des agences soumises à l'examen. S'agit-il ici d'une alternative viable à la super-agence?

18. Seriez-vous d'un avis différent au sujet de cet organisme de coordination s'il était indépendant et plus important et que ses membres ne provenaient pas du CSARS, du bureau du commissaire du CST et de l'organisme d'examen de la GRC? S'il avait le mandat, le personnel, la capacité et les pouvoirs requis pour mener ses propres enquêtes sur les activités intégrées?

19. Y a-t-il d'autres options que ces modèles ou qu'une super-agence, comme par exemple des mécanismes de nature législative prévoyant la mise en commun de renseignements et la tenue d'enquêtes conjointes par les organismes d'examen?

MISES EN SITUATION HYPOTHÉTIQUES – EXAMEN EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ NATIONALE

Nous exposons ici quatre situations purement hypothétiques, qui pourraient servir de cadre à vos réponses. Il faut noter que ces situations hypothétiques ne renvoient pas à des opérations ou à des événements réels, mais qu'elles ont été conçues pour fournir un contexte factuel permettant d'aborder les questions liées à l'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale. En examinant les situations hypothétiques, la question ne porte pas sur l'à-propos des gestes posés ou sur la possibilité que ces situations se concrétisent. Il s'agit plutôt de savoir quel genre d'organisme d'examen, doté de quels pouvoirs, serait le mieux placé pour les examiner. Comme on le souligne, ces situations hypothétiques visent à soulever des questions comme la définition de la sécurité nationale, la compétence et l'expertise de l'organisme d'examen, et l'étendue des pouvoirs de vérification potentiels. Chacun peut aussi utiliser ses propres exemples.

Situation hypothétique # 1 : L'usage de la force lors des entrées et des arrestations liées à la sécurité nationale

À la suite d'une enquête de 12 mois conduite par l'EISN de la GRC en Ontario, avec des renseignements recueillis de diverses agences nationales et internationales, des accusations sont portées en vertu de l'alinéa 465(1)*c*) (complot pour commettre un acte criminel) et de l'article 83.18 (participation à une activité d'un groupe terroriste) du *Code criminel*. Les accusations portent sur le fait de faciliter l'activité terroriste au Canada. La GRC traite ce dossier conjointement avec le service de police de la ville de Toronto. L'EISN de la GRC prépare le plan opérationnel et obtient le mandat d'arrestation. Sous la direction de l'EISN de la GRC, les membres du service de police de la ville de Toronto participent à sécuriser les à y pénétrer. Les membres de la GRC arrêtent la personne en cause. L'entrée est réalisée de force et les lieux sont endommagés. Sont présents dans l'appartement le suspect et son épouse. Une plainte est déposée pour usage abusif de la force et dommages aux lieux. Dans les circonstances, la GRC considère que l'usage de la force était raisonnable.

Situation hypothétique # 2 : Le mandat relatif aux personnes jouissant d'une protection internationale

Des négociations importantes portant sur un traité international doivent se tenir à Ottawa et un certain nombre de chefs d'État doivent venir au Canada à cette occasion. La GRC (Direction des missions de protection) a investi beaucoup de temps dans la préparation d'un plan opérationnel pour assurer la sécurité des diplomates et des politiciens en cause, plan qui comprend à la fois des éléments tactiques et stratégiques. Ce faisant, elle obtient, du Secrétariat de l'évaluation internationale du BCP, ainsi que du SCRS et du MDN, une évaluation des menaces et des renseignements sur les pays et leur contexte politique. On utilise aussi plusieurs autres ressources de la GRC, ainsi que ses contacts avec les forces policières municipales et provinciales, et des informateurs de police, pour situer le contexte des menaces présentes dans l'environnement criminel local. Les aspects tactiques du plan opérationnel prévoient, si nécessaire, l'utilisation de chiens policiers, de gaz poivré et de balles de caoutchouc.

Une semaine avant la tenue de la conférence sur la négociation du traité, la GRC est informée par une source confidentielle crédible d'une menace spécifique visant la vie de l'un des chefs d'État, en provenance d'un pays présentement sous le coup d'une guerre civile et où l'on croit que l'État est impliqué dans des activités terroristes. La source déclare que la menace de mort provient du chef de l'opposition de ce pays. Au vu de cette menace, la GRC, lors de la semaine précédant la conférence, lance une enquête et désigne l'un de ses membres pour surveiller le chef de l'opposition de ce pays. Le chef de l'opposition a la double nationalité et séjourne à ce moment-là à Vancouver.

Une manifestation contre la globalisation a lieu le premier jour de la conférence sur la négociation du traité. La GRC utilise la force pour contrer certaines actions des protestataires.

Après la conférence sur la négociation du traité, des plaintes sont portées concernant la surveillance des activités du chef de l'opposition ainsi que de l'utilisation de la force lors de la manifestation contre la globalisation.

Situation hypothétique # 3 : Arrestations simultanées dans un contexte d'immigration lié à des préoccupations en matière de terrorisme

Les enquêteurs de l'ASFC font enquête sur un réseau de fraude en matière d'immigration à Vancouver. La Section des questions d'immigration et de passeport de la GRC est consultée et elle lance une enquête. L'enquête porte principalement sur les infractions suivantes : le commerce et la possession de documents contrefaits aux fins d'immigration (*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, art. 122); la fabrication de faux passeports ou leur possession (*Code criminel*, art. 57); l'utilisation frauduleuse de certificats de citoyenneté (*Code criminel*, art. 58); la participation à une organisation criminelle (*Code criminel*, art. 467.1); et le complot (*Code criminel*, art. 465). L'enquête de la GRC révèle qu'un certain nombre de personnes dont l'identité est connue ont de 18 à 25 ans et sont tous de sexe masculin. Ils ont fait des voyages semblables vers des pays impliqués dans les activités terroristes et ils sont vraisemblablement liés à deux groupes interdits. Il y a aussi des irrégularités dans leurs documents d'immigration, qui sont

fréquentes dans ces groupes. La Section des questions d'immigration et de passeport de la GRC consulte l'EISN quant à ses préoccupations visant des activités extrémistes de nature criminelle. Les membres de l'EISN de la GRC appuient la Section des questions d'immigration de la GRC en participent à l'interrogatoire de trois des suspects. La GRC demande l'aide des autorités américaines au sujet des vérifications des antécédents des suspects qui avaient étudié précédemment aux États-Unis. L'enquête se poursuit. Par la suite, la décision est prise de déposer des accusations en matière d'immigration et la GRC prépare et exécute un plan d'arrestations, avec la participation de l'ASFC. Les forces policières locales et le groupe de travail sur l'immigration de la GRC apportent leur aide lors de l'arrestation simultanée de 10 personnes.

Situation hypothétique # 4 : La fraude au moyen de cartes de crédit

Des membres de la GRC affectés en Saskatchewan enquêtent sur des allégations de vol d'identité et de fraude au moyen de cartes de crédit. L'enquête se poursuit pendant plusieurs mois. La GRC identifie quatre suspects, tous musulmans. Les techniques utilisées pour les vols d'identité et la fraude, ainsi que la nature des biens acquis, sont d'usage courant dans certains groupes interdits. La surveillance révèle des liens avec des personnes soupçonnées d'extrémisme qui résident aux Etats-Unis. La GRC s'inquiète d'activités potentielles de financement du terrorisme. Les membres locaux de la GRC informent la SRSN de leurs préoccupations. La SRSN se saisit de l'enquête, sous la direction du quartier général. La SRSN poursuit son enquête pendant un certain temps, ce qui comprend des demandes de renseignements envoyées au SCRS, à l'ASFC, à CIC et à certaines agences américaines au sujet des quatre personnes en cause. La SRSN conclut à l'absence de liens avec des activités de financement du terrorisme et l'enquête est renvoyée au groupe local. Par la suite, les quatre personnes en cause sont accusées de fraude.

Liste de questions aux fins de consultation publique

AU 17 JUIN 2004

1. Comment le commissaire devrait-il définir les « activités de la GRC concernant la sécurité nationale »?

2. Est-il possible ou souhaitable, aux fins d'examen, de séparer les activités de la GRC en matière de « sécurité nationale » de ses autres activités?

3. Quels devraient être les objectifs d'un « mécanisme d'examen indépendant des activités de la GRC concernant la sécurité nationale »?

4. Les mécanismes d'examen et de responsabilisation déjà en place sont-ils suffisants pour réaliser ces objectifs? Pourquoi, ou pourquoi pas?

5. Comment le commissaire devrait-il définir la distinction entre examen et surveillance (« review » et « oversight »)?

6. Si le commissaire recommandait un nouveau mécanisme d'examen :

   a. À l'égard de quelles activités devrait-il avoir compétence?

   b. Quelles fonctions devrait-il avoir?

   c. Quelle autorité / quel pouvoir réparateur devrait-il posséder?

   d. Quels devraient être ses processus?

   e. De qui devrait-il relever?

   f. Dans quelle mesure ses rapports devraient-ils être publics ou classifiés?

7. Comment un tel mécanisme devrait-il interagir avec les mécanismes d'examen existants?

8. À quels égards les réponses aux questions ci-dessus sont-elles conditionnées par les concepts, principes et préoccupations suivants :

   a. Les valeurs fondamentales comme le respect de la vie privée, l'égalité, les droits civils, les droits de la personne, la démocratie et la primauté du droit

   b. Sécurité publique

   c. Sécurité nationale

   d. Profilage racial, discrimination et autres effets défavorables pour les minorités

e. Préoccupations à l'égard des renseignements confidentiels et de nature délicate

f. Coopération offerte à d'autres organismes et pays ou reçue d'eux

g. Indépendance policière par rapport au gouvernement / à l'exécutif

h. Responsabilisation

i. Crédibilité

j. Fédéralisme (autorité à l'égard d'employés non fédéraux participant aux activités de la GRC en matière de sécurité nationale)

k. Souveraineté

l. Propositions gouvernementales de comité parlementaire chargé de la sécurité nationale (voir http://www.psepc-sppcc.gc.ca/national_security/publications_f.asp), de conseil consultatif sur la sécurité nationale et de table ronde consultative transculturelle sur la sécurité (voir http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=publications&sub=natsecurnat&doc=natsecurnat_f.htm)